

Globale Gewerkschaften und industrielle Beziehungen in der Global Governance

Koch-Baumgarten, Sigrid

Veröffentlichungsversion / Published Version
Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Rainer Hampp Verlag

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Koch-Baumgarten, S. (2006). Globale Gewerkschaften und industrielle Beziehungen in der Global Governance. *Industrielle Beziehungen : Zeitschrift für Arbeit, Organisation und Management*, 13(3), 205-222. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-343718>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Sigrid Koch-Baumgarten*

Globale Gewerkschaften und Industrielle Beziehungen in der Global Governance**

Zusammenfassung – Angesichts der Globalisierung und der Erosion nationalstaatlicher Steuerungsfähigkeit wird unter dem Begriff Global Governance politikwissenschaftlich über die Möglichkeiten neuer internationaler Regelsetzung gestritten. Bislang wird dabei Globalen Gewerkschaften und transnationalen industriellen Beziehungen kaum Bedeutung beigemessen. Umgekehrt hat die Governance-Debatte bisher die Industrial Relations- und Gewerkschaftsforschung kaum erreicht. Der vorliegende Artikel will die teildisziplinären Suchbewegungen zur Identifikation neuer internationaler Regulationsmechanismen und die Möglichkeit ihrer Zusammenführung im Governance-Konzept diskutieren. Es wird argumentiert, dass Gewerkschaften genauso wie andere gesellschaftliche Akteure eine Artikulations-, Steuerungs- Partizipations- und Legitimationsfunktion ausüben und damit einen Beitrag zur Etablierung einer „Weltsozialordnung“ leisten. Rudimentäre Ansätze eines globalen sozialen Regelwerks lassen sich feststellen, wenngleich internationale Regulationsgewinne die Steuerungsverluste innerhalb des Nationalstaats – gerade in der Tarifautonomie und Wirtschaftspolitik – nicht kompensieren können. Es teilt zudem die Strukturfehler der Global Governance-Architektur insgesamt: nämlich begrenzte Reichweite, Implementations- und Demokratiedefizite.

Global Unions, Industrial Relations and Global Governance

Abstract – Against the background of globalization and the erosion of the power of the nation state, a debate in political science is currently taking place which focuses on the notion of global governance, and which considers whether a new framework of international regulation is likely to be established. To date, little importance has been attributed to global trade unions and transnational industrial relations in this debate. Conversely, it has hardly affected research on industrial relations and trade unions so far. This paper discusses the efforts of various subdisciplines to identify new international regulatory mechanisms and examines the possibilities for their integration under the umbrella of the governance concept. It is argued that trade unions, like other social actors, assume functions of articulation, steering, participation, and legitimization and thereby contribute to establishing a „world social order“. Rudiments of a global system of social regulations can be identified, but gains in international regulation cannot compensate for the losses in the ability of nation states to steer events, particularly in the domains of collective bargaining and economic policy. Furthermore, it recognises the structural shortcomings of the overall global governance architecture, namely limited range and deficits in implementation and democracy.

Key words: **International Industrial Relations, Global Unions, Global Governance, World Social Order, International Collective Bargaining, International Civil Society and Global Unions**

* Priv.-Doz. Dr. Sigrid Koch-Baumgarten, Oberassistentin, Freie Universität Berlin, Fachbereich Politik- und Sozialwissenschaften, Otto-Suhr-Institut für Politikwissenschaft, Ihnestr. 26, D – 14195 Berlin; z.Zt. Vertretung der und Ruf auf die Professur „Politik, Geschichte und Wirtschaft der Bundesrepublik Deutschland“ an der Philipps-Universität Marburg. E-mail: kochbaum@staff.uni-marburg.de.

** Artikel eingegangen: 25.7.2006
revidierte Fassung akzeptiert nach doppelt-blindem Begutachtungsverfahren: 17.8.2006.

Einführung

Globalisierung als „rapide Vermehrung und Verdichtung grenzüberschreitender gesellschaftlicher Interaktionen, die in räumlicher und zeitlicher Hinsicht die nationalen Gesellschaften immer stärker miteinander verkoppeln“ (Nohlen 2001: 181) und in ein System umfassender Interdependenz einbinden, gehört zu jenen „Megatrends“ des 21. Jahrhunderts, die in allen gesellschaftlichen Subsystemen Veränderungsdynamiken in Gang setzen und damit zukünftig einen grundlegenden gesellschaftlichen Strukturwandel begründen können. Transformationsprozesse dieser Reichweite stehen naturgemäß im Zentrum wissenschaftlicher Debatten verschiedener Disziplinen, die inzwischen ein geradezu „babylonisches Stimmengewirr“ (Robert 2001: 19) bilden. Noch fehlt dem wissenschaftlichen Diskurs ein breites empirisches Fundament, die Konturen des Wandels bleiben unscharf und in postmoderner Gewissheit von Kontingenz und Nicht-Linearität bleibt die zukünftige Entwicklung ergebnisoffen (Held 1999: 27).

Seit Jahren beschäftigen die Folgen und Perspektiven der Globalisierung Industrial Relations-Forschung und politikwissenschaftliche Teildisziplinen – von den Internationalen Beziehungen bis zur Verbände- und Gewerkschaftsforschung – gleichermaßen. Im Kern geht es um die Gestaltungsmacht und Steuerungskapazität politischer Akteure, um die Möglichkeiten der kollektiven Regelsetzung in einer entgrenzten Ökonomie. In Frage steht, wie weit kollektive Regulierung – sei es staatlicher oder „privater“ Gesetzgeber – innerhalb der Grenzen des Nationalstaats erodiert und ob sich neue Formen transnationaler politischer Steuerung herausbilden. Über viele Jahre blieb der wissenschaftliche Diskurs trotz der Omnipräsenz des Phänomens und des Leitbilds der Inter- und Transdisziplinarität fragmentiert, die interpretatorischen Suchbewegungen differenzierten sich innerhalb disziplinärer und sogar teildisziplinärer Grenzen aus und bildeten eigene Interpretationsmuster als innerdisziplinäre „Pfadabhängigkeiten“ aus. M.E. könnte die aktuelle Governance-Debatte die Chance bieten, teildisziplinäre Suchbewegungen zusammenzuführen und wechselseitig verkürzte Perspektiven aufzubrechen. Insofern möchte der vorliegende Beitrag nach der Rolle der internationalen Gewerkschaften¹ und globaler Arbeitsbeziehungen in der Global Governance fragen. Wie sind sie in eine internationale Regelsetzung eingebunden? Können sie einen Beitrag zur Etablierung einer Weltsozialordnung und zur Gestaltung der Globalisierung leisten?

Globalisierung, Regimekonkurrenz und neue Unregierbarkeit: Die pessimistische Perspektive

Dass von Globalisierungsprozessen länderübergreifend eine Transformationsdynamik innerhalb des Nationalstaats und im internationalen Raum ausgeht, ist mithin heute

¹ Arbeitgeber werden hier bewusst ausgeklammert, obwohl sie selbstverständlich systematisch zum Thema gehören. Das liegt am unergiebigem Forschungsstand; von den Akteuren transnationaler Arbeitsbeziehungen sind bislang systematisch vorwiegend Gewerkschaften und betriebliche Arbeitnehmervertretungen (vgl. die Pionierstudie Müller/Platzer/Rüb 2004) untersucht worden.

ein Gemeinplatz. Ganz grundsätzlich wird die Frage der (Un-) Regierbarkeit neu aufgeworfen, die bereits in den 1970er Jahren als *innenpolitisches* Problem die politikwissenschaftliche Agenda erobert hatte. Damals hatten Wirtschaftskrise, partizipatorische Revolution und generell gestiegene gesellschaftliche Komplexität die Möglichkeiten staatlich-hierarchischer Steuerung innerhalb des Nationalstaats entzaubert. Der zentralistische „starke“ Staat verwandelte sich in den „korporatistischen“ (Alemann/Heinze 1997; Streeck 1994), in den „Verhandlungs-“ (Czada/Schmidt 1993) bzw. in den „kooperativen Staat“ (Benz 1997: 88-113), der zur Problembewältigung und zur Legitimation der Mitwirkung gesellschaftlicher Akteure und „privater Regulierungen“ – wie im System der industriellen Beziehungen (vgl. im Überblick Müller-Jentsch 1997) – bedurfte. Diese „Entgrenzung“ oder „Vergesellschaftung“ des Staates wertete neue Steuerungsformen unter Beteiligung nicht-staatlicher Akteure – in korporatistischen Elitenkartellen oder Netzwerken (Mayntz 1993) – auf, die etwa als potentielle Veto-players zu notwendigen Verhandlungs- und Kooperationspartnern des „moderierenden“ Staates (Korte 2002: 442-449) wurden, der als *primus inter pares* in Verhandlungssystemen zum Interdependenzmanager und Gemeinwohlrepräsentanten mutierte (Benz 2004b: 11-28). So konnten dem Markt im „Golden Age“ des Wohlfahrts- (Esping-Anderson 1997) und Nationalstaats erhebliche Regulierungen und politische „Korrekturen“ aufgezwungen werden.

Im Zeitalter der Globalisierung hat sich der wissenschaftliche Diskurs um (Un-) Regierbarkeit auf die internationale Ebene verschoben und quasi verdoppelt: Es geht um die politische Steuerungsfähigkeit innerhalb und außerhalb des Nationalstaats in einer globalen, „entfesselten Welt“ (Giddens 1997). Nationalstaatliche Steuerungskapazitäten in jeder Form erodieren zumindest in wichtigen Politikfeldern – wie der Wirtschafts- und Sozialpolitik – und den industriellen Beziehungen (im Überblick Lessenich 2003) in einer hochkomplexen und verflochtenen Welt, in der grenzüberschreitende wirtschaftliche und gesellschaftliche Interaktionen rapide zunehmen, nationale Gesellschaften zeitlich und räumlich miteinander verkoppelt und von externen Entwicklungen abhängig sind. Gesellschaftliche Binnenregulierung – und erst recht ihre Ergänzung oder Erweiterung durch verbindliche internationale Regelsetzung – scheint nach dem Ende der „Inselillusion“ (Kohler-Koch 1991) immer fragwürdiger und komplizierter. Die neue (Un-)Regierbarkeit ist Gegenstand einer aktuellen Kontroverse, in der sich nach einer Unterscheidung David Held und Anthony McGrew (1999: 5f.) jeweils multidisziplinäre pessimistische „Hyperglobalisierer“ und „Transformationalisten“ gegenüberstehen.

In einer vielfältigen Koalition der „Pessimisten“ beurteilen „Realisten“ aus der politikwissenschaftlichen Teildisziplin Internationale Beziehungen, aber auch Demokratietheoretiker, Moralphilosophen, Soziologen, Wirtschaftswissenschaftler – und auch eine Mehrheit der Industrial Relations- und Gewerkschaftsforschung – die Möglichkeiten nationalstaatlicher und internationaler Regelsetzung gleichermaßen negativ. „Ohnmacht durch Globalisierung“ (Habermas 1998: 95) bringt die Annahme eines weitgehenden Gestaltungsverlustes der Politik auf den Punkt, die zugunsten anonymer wirtschaftlicher Eigenlogiken oder unkontrollierbarer Interventionen transnationaler ökonomischen Eliten – der „Meta-Macht“ der Wirtschaft (Beck 2002: 99) – gänzlich entmachtet zu werden droht. Innerhalb des Nationalstaats scheinen Staat und

Politik auf ein „mehr oder weniger intelligentes Management einer erzwungenen Anpassung an Imperative der Standortsicherung“ (Habermas 1998: 5) beschränkt zu sein. Der Sozialstaat verwandelt sich unter diesen Bedingungen in den „Wettbewerbsstaat“ (Streeck 1998; Jessop 2002), in dem Regulierungen oder Sozialleistungen flexibel – und länderspezifisch different, weil in divergente institutionelle Kontexte eingebaut (vgl. u.a. Regini 1994; Crouch/Traxler 1996) – an die Anforderungen des Weltmarktes angepasst werden. Dem Deregulations- und Flexibilisierungsdruck besonders unterworfen sind die industriellen Beziehungen, in denen etwa in Deutschland die Arbeitnehmerseite zu „concession bargaining“ gezwungen wurde. Zwar konnte hier im Rahmen einer „koordinierten Dezentralisierung“ die Stabilität institutioneller Arrangements gewährleistet werden, umstritten bleibt, wieweit damit eine substanzielle Aushöhlung der Tarifnormen verbunden ist (im Überblick Lessenich 2003: 248-289).

Eine Kompensation des nationalstaatlichen Steuerungsverlustes durch eine Re-Regulierung jenseits des Nationalstaats wird aus „pessimistischer“ Perspektive eher ausgeschlossen. Die Arena internationaler Politik mit souveränen Nationalstaaten und machtarmen zwischenstaatlichen Organisationen als zentralen Akteuren, in der eine supranationale staatliche Zentralgewalt und ein „zwangsbewehrtes Recht“ (Höffe 1999) fehlen, erweist sich erst recht als „unregierbar“, als Feld einer „Niemandsherrschaft“ (u.a. Beck 2002: 99, 102f.). Gerade in der Wirtschafts- und Sozialpolitik ist laut Fritz W. Scharpf (1998) die Erosion nationaler Problemlösungsfähigkeit besonders *fortgeschritten* und die Kompensation durch internationale Regelsetzung besonders *zurückgeblieben*. Die Etablierung einer internationalen Markt- und Kapitalkontrolle wird als „unrealistisch“ angesehen; zwischenstaatliche Regime selbst gelten als „supranational liberalization engine“ (Streeck 1998a: 185, 1998: 5). Und die Möglichkeit der Etablierung *regulationsfähiger* internationaler – auch nur europäischer – industrieller Beziehungen gilt im Mainstream der Industrial Relations-Forschung als höchst unwahrscheinlich (u.a. Keller 1995, 1999; Jacobi 1996). Eine Ausnahme bilden bestenfalls transnationale betriebliche Arrangements in multinationalen Konzernen (Müller/Platzer/Rüb 2004) oder verpflichtungsarme Rahmenvereinbarungen in der EU² (Lecher/Platzer 1994).

Diese pessimistische Perspektive schreibt eine langfristig im Forschungsfeld der internationalen industriellen Beziehungen und globalen Gewerkschaften entwickelte Deutungsroutine fort, die mit dem von Kurt P. Tudyka u.a. (1978) geprägten Begriff der „grenzenlosen Ohnmacht“ geradezu paradigmatisch formuliert worden ist. Die wissenschaftliche Beschäftigung mit internationalen Gewerkschaften und Arbeitsbe-

² Auf die EU wird im vorliegenden Artikel nicht näher eingegangen. Sie bildet als singulärer Zwitter aus einem föderalen nationalstaatlichen politischen System und einer internationalen Organisation sowohl organisatorisch als auch in ihrer Regelsetzung einen Sonderfall im System internationaler Organisationen und der globalen Governance-Architektur (vgl. u.a. Hartmann 2001). Auch die europäischen Gewerkschaften sind autonome, wenngleich global vernetzte Akteure im Netz transnationaler Gewerkschaftsorganisationen. Insofern müsste mit der EU und europäischen Gewerkschaften eine neue Debatte eröffnet werden, was im Rahmen dieses Beitrags nicht geleistet werden kann.

ziehungen setzte in nennenswerterem Umfang überhaupt erst mit dem Interesse an der außenpolitischen Rolle von Gewerkschaften im Systemkonflikt des Kalten Kriegs in den USA bzw. mit der europäischen Integration und der Entdeckung multinationaler Konzerne Ende der 1960er Jahre ein (vgl. die Forschungsstandanalyse in Koch-Baumgarten 1999a: 11-34). Mit der Konzentration auf die Ebene des Nationalstaats folgte die Wissenschaft der faktischen nationalstaatlichen Einbindung und kontextuellen Prägung der Arbeitsbeziehungen und ihrer Akteure. Transnationale industrielle Beziehungen galten als empirisch nicht auffindbar und äußerst unwahrscheinlich: „Multinational bargaining is virtually nonexistent today, and signs that it will emerge soon are not present“ (Northrup/Rowan 1979: 564). Internationale Kooperationen im Bereich der Arbeitsbeziehungen wurden als Dienstleistungen für die nationale Tarifpolitik bewertet und dem Primat nationalstaatlich orientierter Gewerkschaftspolitik unterworfen (Windmüller 1995: 26). Herausgearbeitet wurden schwerwiegende Barrieren für die Herausbildung transnationaler Arbeitsbeziehungen und globaler kollektiver Arbeits- und Sozialnormen. Darunter insbesondere die systemische Divergenz nationaler Arbeitsbeziehungen; die Heterogenität national bestimmter Handlungsinteressen und -orientierungen; die Nichtexistenz handlungs- und verpflichtungsfähiger internationaler Tarifakteure; das Fehlen eines der nationalstaatlichen Tarifaufonomie vergleichbaren institutionellen Rahmens unter Einschluss eines sanktionsfähigen (auch arbeitsrechtlich „zwangsbewehrten“) Staates (ausführlich mit Literaturhinweisen: Koch-Baumgarten 1999a: 11-34). Hinzuzufügen wäre heute eine globalisierungsbedingte strukturelle Machtasymmetrie zwischen Kapital und Arbeit, die sich aus der Möglichkeit der Standortverlagerung ergibt, so dass in den Arbeitsbeziehungen der „Meta-Macht der Weltwirtschaft“ (Beck 2002: 102f.) nur noch eine Meta-Ohnmacht der Weltarbeit entgegenzustehen scheint. Gewerkschaften blieben damit als einflussreiche Vetoplayer im Politikprozess auf die Ära des souveränen National- als Sozialstaates beschränkt, in der sie einen „national unionism“ (van der Linden 2000: 519-542) begründeten, der sie heute von der Transformation nationalstaatlicher in internationale Regelsetzung ausschließt.

In diesen pessimistischen Deutungsmustern zeigt sich eine methodische Verhaftung in Konzepten innerstaatlicher Politikanalyse, ein „methodologischer Nationalismus“ (Beck 2002: 404) bzw. das Prinzip einer „domestic analogy“ (Nye/Donahue 2000: 13), die für die Analyse einer Politik *jenseits* des Nationalstaats problematisch sind (vgl. bereits Koch-Baumgarten 1999a: 34-39). Sie sind zu wenig auf die Spezifika internationaler Kontextbedingungen zugeschnitten und begründen überzogene Erwartungen an eine Regulationsintensität und -dichte, die im internationalen Raum auch jenseits der industriellen Beziehungen nicht vorzufinden ist. Internationale Regulierungen sind deutlich unspektakulärer, minimalistischer, informeller als binnenstaatliche; es handelt sich um einen „networked minimalism“ (Nye/Donahue 2000: 14, 37), welcher der spezifischen Umwelt einer fragmentierten Staatenwelt ohne staatliche Zentralgewalt bzw. heterogener partikularistischer, egoistischer Akteure mit divergierenden Interessen geschuldet ist. Neuere Untersuchungen (etwa Müller/Platzner/Rüb 2004) bewegen sich in die Richtung einer Anerkennung dieser Besonderheiten; insbesondere ist das Konzept der Global Governance darauf zugeschnitten.

Governance without government:

Die transformatorische Perspektive auf Globalisierung

Eine optimistischere Perspektive wird von ebenfalls multidisziplinären „Transformationalisten“ (vgl. Held u.a. 1999: 6ff.) entwickelt. Eine Um- und Neuformung politischer Steuerung in der internationalen Politikarena wird im politikwissenschaftlich einflussreichen Konzept der Global Governance (dazu Benz 2004b) thematisiert. Es beobachtet die Transformation vormals nationalstaatlicher Steuerungskapazitäten in ein „System geteilter Souveränität“ (Rosenau 1990; Held/McGrew 2000) und sieht einen „Flickenteppich“ internationaler Regulierungen in Interdependenzfeldern entstehen (etwa Zürn 1998). Anders ausgedrückt: Die Rückgewinnung der Regulationsfähigkeit, die „Re-Monopolisierung der Politik“ (Beck 1997: 217), wird an die Etablierung einer Global-Governance-Architektur, an „alle Formen des Weltregierens ohne Weltregierung“ (Rosenau/Czempiel 1992) geknüpft. Gemeint ist ein Patchwork multipler Regelungen, das ohne zentralstaatliche Weltautorität – nicht unbedingt ohne den „Schatten der Hierarchie“ einer Hegemonialmacht – auskommt und das von zwischenstaatlichen Verträgen über netzwerkverhandelte bis zu rein „privaten“ Regimen³ reicht (Mayntz 2004: 65-76; Behrens 2004: 103-124).

Im Unterschied zu binnenstaatlich orientierten Analysen ist dem – aus der politikwissenschaftlichen Teildisziplin der Internationalen Beziehungen kommenden – Governance-Konzept eine reduktionistische Perspektive immanent. Jene Strukturen, die in „pessimistischen“ Industrial Relations-Studien als Handlungsgrenzen in der internationalen Politikarena benannt werden – Systemdivergenzen, Interessenheterogenität, fehlende Zentralgewalt s.o. –, sind hier spezifische Handlungsvoraussetzungen in der internationalen Politikarena. Internationale Kooperation entsteht zwischen prinzipiell autonomen, egoistischen Akteuren mit heterogenen und konfliktorischen Interessen in einem „permissive context“, der kein Regierungssystem und keine übergeordnete staatliche Autorität kennt. Verpflichtende Regulierungen werden dennoch getroffen, weil Regierungen und gesellschaftliche Akteure um die Empfänglichkeit des eigenen nationalstaatlichen wirtschaftlichen, politischen und sozialen Systems für Veränderungen außerhalb des nationalen Hoheitsbereichs wissen und die Grenzen einer konfliktorischen oder unilateralen Machtausübung kennen. Um die eigene Verwundbarkeit im Interdependenzzusammenhang zu minimieren, kommt es zu institutionellen Arrangements für das kollektive Management von problematischen Handlungsinterdependenzen in globalisierten Politikfeldern. Es sind häufig „kleine“ und im Vergleich zur nationalen Handlungsebene unspektakuläre Ansätze grenzüberschreitender Kooperation und Regulierung, die Regime kennzeichnen. Trotzdem können sie nationalen Akteuren „Handlungsrestriktionen“ auferlegen und zu „intervenierenden Vari-

³ Unter Regimen versteht man in einer klassischen Definition Krasners (1983: 2) „sets of implicit or explicit principles, norms, rules, and decision-making procedures around which actors' expectations converge in a given area of international relations. Principles are beliefs of fact, causation, and rectitude. Norms are standards of behavior defined in terms of rights and obligations. Decision-making procedures are prevailing practices for making and implementing collective choice.“

ablen“ auf internationaler und nationaler Ebene werden (vgl. dazu im Überblick Keck 1991; Benz 2004; angewandt auf die internationale Gewerkschaftskooperation bereits Koch-Baumgarten 1999a).

Zugestanden wird, dass dieses internationale Regelungssystem grundlegende Strukturdefizite aufweist. Zwar ist seine Reichweite größer als gemeinhin vermutet (Zürn 1998), dennoch bildet es nur einen „Flickenteppich“ (Messner/Nuscheler 1996: 26), eine Insel multilateraler Kooperation in einem Meer von Anarchie (Kohler-Koch 1993: 125). Und das Zentralproblem des Flickenteppichs bleiben die großen Löcher zwischen den Flecken (Rittberger 2000: 88ff.). Ein besonders großes Loch klafft in der Wirtschafts- und Sozialpolitik, wo Regulationsbedarf und Regulationskapazität deutlich auseinander fallen (Kohler-Koch 1998: 15). Zudem besteht bei den vorhandenen internationalen Regulierungen ein formidables Implementationsproblem (Zürn 1998; Messner/Nuscheler 1996: 26). Und nicht zuletzt ist ein Demokratiedefizit, ein strukturelles „Demokratiedilemma“ (Scharpf 1993: 165-168) zu nennen: Es fehlt an einer direkt-demokratischen Legitimation internationaler Regierungsorganisationen, und multilaterale Regelsetzung ist gleichzeitig nationaler parlamentarischer Kontrolle und Mitentscheidung weitgehend entzogen (Kevenhörster 2001: 153-174).

Mit der Anerkennung „privater“ Regelungen, „self-regulating mechanisms“ (Cerny 1999: 207) und nicht-staatlicher Akteure im Global Governance-Konzept erreicht die „Vergesellschaftung des Staates“ ansatzweise auch die internationale Politikarena als vormalig letzte Domäne staatlicher Alleinherrschaft. Dennoch werden bis heute die Tarifautonomie und die Gewerkschaften nicht berücksichtigt. Das ist umso überraschender, als die Arbeitsbeziehungen *innerhalb* des Nationalstaats *das* klassische Beispiel gesellschaftlicher Selbstregulierung darstellen – und darüber hinaus Gewerkschaften zu den ältesten nicht-staatlichen Akteuren in der internationalen Politik gehören. Das liegt zum einen an dem traditionell und auch heute weiterhin staatszentrierten Blick des Mainstreams der Teildisziplin Internationale Beziehungen (Nye/Keohane 2000: 19).

Es liegt aber auch daran, dass selbst die Soziale Bewegungs- und Verbände-forschung die Tarifa-faktoren systematisch ausklammern, obwohl es ihr Verdienst ist, nicht-staatliche Akteure in ihrer Rolle als Kooperationspartner nationaler Regierungen und zwischenstaatlicher Organisationen in die internationale Politik zurückgeführt zu haben. In der internationalen Arena stehen im Unterschied zur nationalstaatlichen nicht die Wirtschaftsverbände und Gewerkschaften im Mittelpunkt des wissenschaftlichen Interesses. Die Aufmerksamkeit konzentriert sich auf advokatorische und auf sozialen Bewegungen basierende NGOs, die als Nukleus einer internationalen Zivilgesellschaft gelten. Angesichts höchst komplexer transnationaler Problemlagen, gestiegener Partizipationsbedürfnisse in westlichen Demokratien werden sie als wichtige und notwendige Ergänzung exekutiver globaler Politikgestaltung angesehen. Gleichzeitig wird ihnen Bedeutung für die Ausbalancierung der faktischen Struktur- und Demokratiedefizite internationaler Steuerung zugeschrieben.

Funktionen nicht-staatlicher Akteure in der internationalen Politikarena

Die Nichtberücksichtigung der Gewerkschaften in dieser Debatte ist oft Folge eines engen, exklusiven und normativ aufgeladenen Verständnisses von NGOs, denen nur

bewegungsförmige, advokatorische und ausschließlich am Gemeinwohl bzw. immateriellen Zielen orientierte Gruppierungen zugeordnet werden. Im Extremfall sollen zusätzlich Parteiunabhängigkeit, Nichtorientierung an substantiellen Eigeninteressen der Mitglieder und eine ethisch, national und geschlechtsspezifisch nicht exklusive Organisationsform gegeben sein (Wahl 2002: 15f.; Take 2002: 39ff.; im Überblick Martens 2002: 25-49; Curbach 2003: 26-32). Unter der Hand verwandeln sich Non-Governmental Organizations in eine „New Global Opposition“ (Altwater/Brunnengräber 2002: 14, 8), der Gewerkschaften sowohl als Repräsentanten von materiellen und egoistischen Mitgliederinteressen als auch als korporatistische Akteure bzw. etablierter internationaler Elitenkartelle – des (inter)nationalen „iron triangle of bureaucrats, interest groups and legislators“ (Nye/Keohane 1994: 36; Klein 2001: 143f.) – nicht mehr zugeordnet werden.

Diese Ausgrenzung Globaler Gewerkschaften bzw. generell von Eigeninteressen repräsentierenden Verbänden ist aus vielen Gründen wenig überzeugend. Erstens haben empirische Untersuchungen die NGOs als idealisierte „Hoffnungsträger“, als uneigennützige Repräsentanten universalistischer und immaterieller Ziele entzaubert. Eine vergleichbare Entzauberung haben historisch die Gewerkschaftsinternationalen als idealisierte Advokaten unterprivilegierter Gesellschaftsgruppen, als Repräsentanten internationaler „proletarischer“ Solidarität und Garanten des Weltfriedens erfahren. Beiden werden u.a. Partei- und Staatsnähe, defizitäre binnendemokratische Strukturen und Nord-Süd-Machtasymmetrien attestiert, so dass der vorgebliche moralische Überschuss bewegungsorientierter NGOs gegenüber internationalen Gewerkschaften auf einen Entwicklungsrückstand im Institutionalisierungsprozess zusammenschmilzt (Koch-Baumgarten 1999a; Klein 2002; Curbach 2003: 133). Zweitens fiel die Annahme fehlender Eigeninteressen im Politikprozess hinter die Erkenntnis des Pluralismuskonzeptes zurück, dass Gemeinwohl sich erst *a posteriori* im Politikprozess herausbildet, in dem national- oder gruppen-partikularistische Eigeninteressen die Grundlage politischen Handelns und Verhandelns bilden. Und drittens erweist sich eine Ausgrenzung der Gewerkschaften auf der Basis einer schematischen Unterscheidung zwischen den drei teilautonomen Sektoren Markt, Staat und Gesellschaft (Curbach 2003: 98ff.) wenig tragfähig, wenn diese mit der Entgrenzung des Staates und der Verstaatlichung der Gesellschaft vielfältig verschränkt sind. Und Gewerkschaften sind als Akteure allen drei Sektoren zuzuordnen: als private Gesetzgeber in der Tarifautonomie regulieren sie den „Markt“; als Verband sind sie in staatliche (bzw. tripartistische Netzwerk-) Regelsetzung involviert und als Arbeitnehmerrepräsentanten an zivilgesellschaftlichen Koalitionen in verschiedenen Politikfeldern (Menschenrechte bis Umweltpolitik) beteiligt.

Spätestens bei der Funktionsanalyse der NGOs wird eine Einbeziehung der Gewerkschaften unabdingbar. Denn alle in der Literatur unterschiedlicher Provenienz genannten Aufgaben in der internationalen Politik sind mit den bereits klassischen Handlungsfeldern Globaler Gewerkschaften identisch. Es lassen sich zwei zentrale Funktionen gesellschaftlicher Akteure in der internationalen Politikgestaltung fest-schreiben. Sie basieren auf der prinzipiellen Annahme, dass sich in der Global Governance ein internationales Regelungssystem mit staatlichen, zwischenstaatlichen und gesellschaftlichen Akteuren – den intermediären Strukturen innerhalb des Nationalstaats vergleichbar – herausgebildet hat. Sie sind aus einer funktionalistischen Steue-

rungsperspektive formuliert und betrachten gesellschaftliche Akteure als notwendig, internationale Probleme politisch zu identifizieren, angemessen zu bearbeiten und in der Weltbevölkerung zu legitimieren. Damit sind sie grundlegend für den Ausgleich der oben genannten Steuerungs- und Demokratiedefizite internationalen Regierens ohne Weltregierung.

Erstens wäre eine mehrdimensionale *Artikulations- und Steuerungsfunktion* zu benennen. Gesellschaftliche Akteure sind als „Problemseismographen“ (Frantz 2002: 63f.) an Prozessen der transnationalen Problemdefinition und des transnationalen Agenda-settings beteiligt. Probleme können über Protest- und Öffentlichkeitsmobilisierung auf die politische Agenda gelangen oder durch die stille und unspektakuläre Interessenartikulation, die Thematisierung von Globalisierungsfolgen oder die Darlegung politischer Alternativen in zwischenstaatlichen Regierungsorganisationen (ebd.; Curbach 2003: 70-88). Globale Gewerkschaften sind dabei in der Regel eine international „stille Macht“, die auf das Instrument des klassischen Lobbyismus konzentriert ist, etablierte Einflusskanäle zu nationalstaatlichen Regierungen oder internationalen Organisationen nutzt (Koch-Baumgarten 1999a: 318-402, 2001: 136-154).

Auch die anschließende multinationale Regimebildung ist auf internationale Interessengruppen angewiesen, die Expertise, gesellschaftliche Interessen und zusätzliche Ressourcen in den internationalen Politikprozess einbringen. Expertise kann sich dabei auf „lokales Erfahrungs- und Kontextwissen“, auf exklusives Expertenwissen in spezifischen Problemfeldern oder „innovatives und alternatives Wissen“ beziehen (Curbach 2003: 183). Zu allen Wissensarten können Globale Gewerkschaften einen Beitrag leisten. Denn sie sind auf verschiedenen funktionalen und territorialen Handlungsebenen präsent, die von betrieblichen Gremien bis zu internationalen Organisationen und von der gewerkschaftlichen Kernregion Europa bis in alle Weltregionen reichen. Selbst wenn die asiatischen, afrikanischen und südamerikanischen Verbände noch immer nur Minderheiten in den Gewerkschaftsinternationalen bilden und ihre regionalen Organisationsgliederungen schwach bleiben, so sind doch die territorialen Vernetzungen meist bereits seit den 1950er Jahren existent und weit gefächert. Wissenstransfers haben insofern eine lange Tradition, wobei sie allerdings bisher meist in einer Richtung, vom Zentrum in die Peripherie, verliefen (Koch-Baumgarten 1999a: 346-354, 386-397). Gewerkschaftliches Expertenwissen bezieht sich insofern thematisch auf die Sozialpolitik, die Arbeitswelt und ihre organisatorischen und institutionellen Kontexte (von den Verbandssystemen bis zu den industriellen Beziehungen) in allen Weltteilen. Bedeutsam ist es insbesondere für die Formulierung und Implementierung internationaler Sozialnormen in der International Labour Organization (ILO) (s.u.).

Gewerkschaften und andere NGOs verfügen zwar außerhalb der tripartistischen ILO im Vergleich zur nationalstaatlichen Handlungsebene über nur sehr begrenzte informelle und formelle Einflusskanäle in internationalen zwischenstaatlichen Organisationen, wo sie bestenfalls mit Konsultativrechten am „Katzentisch“ sitzen (vgl. Messner/Nuscheler 1996: 24; Nölke 1997: 10). Aber Politikeinfluss und Ressourcenmobilisierung können in Netzwerken unter Einschluss staatlicher Akteure erfolgen, deren Bedeutung bislang empirisch wenig untersucht ist und je nach Politikfeld – von der Klima- über die Menschenrechtspolitik bis zur humanitären Hilfe – variiert. Internationale Regelungsetzung kann schließlich auch die Form privater Regulierungen durch

rein gesellschaftliche Netzwerke, durch Marktakteure und NGOs annehmen (im Überblick Curbach 2003: 49ff; 65ff.; 100ff.). Weiche Formen privater Regulierung als prozedurale Steuerung durch Überzeugung, Informationsfluss, Zusammenführen von Akteuren (ebd.: 171) sind dabei genauso denkbar wie harte Steuerung durch multinationale industrielle Beziehungen (Koch-Baumgarten 1999b).

Schließlich sind NGOs auch für die Implementation internationaler Regelsetzung bedeutsam. Internationale Regime müssen innerhalb souveräner Nationalstaaten umgesetzt werden, die nicht selten die Kooperation verweigern und gegen internationales Regelwerk verstoßen. Zum Abbau des bereits oben erwähnten „formidablen Implementationsproblems“ vorhandener multilateraler Vereinbarungen (Brown 2001: 283; Scherrer/Greven 2001; Zürn 1998) – etwa zu Arbeits-, Umwelt- und Menschenrechten – lässt sich auf die Mitarbeit gesellschaftlicher Akteure kaum verzichten.

Zweitens wird den NGOs eine *Partizipations-* und *Legitimationsfunktion* in der internationalen Politik zugeschrieben. Sie vermitteln gesellschaftliche Interessen in die internationale Entscheidungsfindung und binden diese an gesellschaftliche sektorale und gruppenspezifische Teilöffentlichkeiten zurück. Angesichts des gravierenden Demokratiedefizits internationaler Regulierung werden NGOs als bislang einzig existenter Ersatz fehlender parlamentarischer oder Bürger(wahl)beteiligung – als Nukleus einer Weltzivilgesellschaft – und damit als zentrale Legitimationsressource angesehen (Brown 2001: 287f.; Curbach 2003: 135ff.). Gewerkschaften mit millionenfachen Mitgliedschaften in der überwiegenden Zahl von Nationalstaaten können hier kaum negiert werden, auch wenn sie gegenüber advokatorischen NGOs ein deutliches Ansehens- und Vertrauensdefizit in der Bevölkerung haben. Allerdings schränken binnendemokratische Probleme, Hegemonialstrukturen und generell extrem lange Legitimationsketten von der internationalen bis zur nationalen Entscheidungsebene das demokratische Potential von Globalen Gewerkschaften und NGOs gleichermaßen ein (s.u.).

Die Rolle Globaler Gewerkschaften und Industrieller Beziehungen bei der Etablierung einer „Weltsozialordnung“

Betrachtet man den konkreten Beitrag internationaler Gewerkschaften zur internationalen Steuerung und Demokratisierung, so lässt sich unschwer ein thematischer Fokus auf die internationale Sozial- und Arbeitspolitik, also auf die Etablierung einer „Weltsozialordnung“, und ein strategischer Fokus auf internationalen Lobbyismus, die Mitarbeit in der zwischenstaatlichen Regimebildung, legen. Historisch bauten die Gewerkschaften die Mitarbeit im expandierenden System internationaler Regierungsorganisationen systematisch gegenüber Instrumenten der Selbsthilfe und Mitglieder mobilisierung aus. Mitspracherechte wurden seit dem 2. Weltkrieg eingefordert, blieben allerdings außerhalb der tripartistischen ILO auf geringfügige Beobachter- bzw. Konsultativrechte begrenzt (Koch-Baumgarten 1999a: 117ff., 129ff.; Rütters 1995: 320-324). Gewerkschaftliche Einflussnahme auf die zwischenstaatliche Regimebildung ist bisher nicht systematisch erforscht. Globale Gewerkschaften sind allerdings in allen wichtigen UN-Organisationen vertreten und intervenieren bei Völkerrechtsfragen genauso wie bei der Entwicklung internationaler Normierungs-, Sicherheits- und Umweltregelungen. In der transnationalen Umweltpolitik etwa repräsentierten die Globalen Gewerkschaften die „soziale“ gegenüber der „ökologischen“ Frage. Sie vo-

tierten – oft in strategischer Allianz mit Wirtschaftsverbänden – bis in die 1990er Jahre meist für den Primat von Beschäftigungs- vor Umwelt- und Naturschutzinteressen (Walk/Brunnengräber 2000: 68f.; Krüger 2001: 213f., 216). Die Internationale Transportarbeiterföderation (ITF) beispielsweise machte sich unter dem Einfluss norwegischer und japanischer Mitgliedsverbände in der Internationalen Walfangkommission der Food and Agricultural Organization noch 1992 für Arbeitsplatzinteressen gegen ein Walfangverbot zum Artenschutz stark (Koch-Baumgarten 1999a: 379).

Im Zentrum des internationalen *legal enactments* der Gewerkschaften steht die tripartistische ILO. In ihr waren und sind die Gewerkschaftsinternationalen der Motor bei der Festschreibung internationaler Sozialstandards und internationaler Gewerkschaftsrechte. Entstanden ist ein multilaterales Regelwerk als Fundament einer „Weltsozialordnung“, das 180 internationale Konventionen und zusätzliche Vereinbarungen mit unterschiedlicher Dichte in einzelnen Industriebranchen und einem besonderen Schwerpunkt im globalisierten Seetransport umfasst. Als übergreifendes Herzstück werden die Konventionen gegen Kinder- und Zwangsarbeit (No 29, 105, 138, 182), gegen Beschäftigungsdiskriminierung (No 111) und zum Recht auf gewerkschaftliche Organisation und Kollektivverhandlungen (No 87, 98) angesehen. Die ILO gilt zwar auf der einen Seite als „zahnloser Tiger“, in unvereinbare Interessen fragmentiert, mit langwierigen und defizitären Entscheidungsverfahren und ohne Sanktionsmacht. Ihr umfangreiches Regelwerk bleibt minimalistisch, untauglich als Reformanstoß in den Industriestaaten und häufig unverwirklicht und als protektionistisch bekämpft in Entwicklungs- und Schwellenländern (Scherrer/Greven 2001: 15, 22, 25ff.; Scherrer/Greven/Frank 1998; Koch-Baumgarten 1999a: 374). Auf der anderen Seite bilden die Sozialnormen der ILO – auch als schwacher Schatten eines internationalen Arbeitsrechts – erstens das Fundament fast allen weiteren Lobbyismus der globalen Gewerkschaftsföderationen in internationalen Regierungsorganisationen. So setzten sie sich seit den 1960er Jahren (GATT) bis zuletzt an der Jahrtausendwende in der Welthandelsorganisation (WTO) erfolglos dafür ein, Sozialklauseln in Handelsabkommen zu verankern, so dass bei Handelsverträgen die Vertragspartner zur Einhaltung zentraler ILO-Konventionen verpflichtet wären. Die Überwachung sollte in die gemeinsame Verantwortung von WTO und ILO gelegt werden (Scherrer/Greven 2001: 33ff; 63ff.). Aber auch in weniger bekannten Fällen wie der Regimebildung zur Hafenstaatenkontrolle im globalisierten maritimen Transport waren ILO-Normen grundlegend für den Gewerkschaftslobbyismus (Koch-Baumgarten 1999a: 456). Und in gewerkschaftlichen Kampagnen zur Verteidigung von Gewerkschaftsrechten wird das Forum der ILO trotz der Schwächen ihrer Sanktionsverfahren häufig genutzt. Allein im Zeitraum bis 1985 wurden mehr als 1200 Beschwerden wegen eines Verstoßes gegen Gewerkschaftsrechte (Konventionen 89, 98) eingereicht (ebd.: 366, Fn 261; Reutter 1994).

Die ILO-Normen bilden darüber hinaus das Fundament „privater“ Regime zur Verteidigung von Sozial-, Menschen- und Gewerkschaftsrechten. Sie werden sowohl von den Globalen Gewerkschaften als auch von zivilgesellschaftlichen Netzwerken angestoßen und in Vereinbarungen mit Multinationalen Konzernen (MNK) oder sogar in internationalen Arbeitsbeziehungen umgesetzt. Dazu zählen erstens die *codes of conduct*, d.h. freiwillige Selbstverpflichtungen einzelner, insbesondere europäischer

transnationaler Unternehmen zur Einhaltung von Gewerkschaftsrechten und ILO-Sozialstandards – ohne formale Implementations-, Kontrollverfahren und Sanktionsmechanismen. Sie stehen in der Tradition eines klassischen Handlungsfeldes internationaler Gewerkschaftsföderationen, der „Gegenmacht-Strategie“ gegenüber transnationalen Unternehmen und ihrer Verpflichtung auf in der ILO oder OECD formulierte Verhaltenskodizes. Sie sind unter dem Druck öffentlicher Proteste gegen das Multilateral Agreement on Investment (MAI) Ende der 1990er Jahre und nach einem Sozialdialog in verschiedenen internationalen Regierungsorganisationen wie Weltwährungsfonds, WTO und OECD in der UN-Initiative „Global Compact“ ausgebaut worden. Entstanden ist ein Patchwork unilateraler Firmenstatements, deren Wirksamkeit jenseits eines instabilen öffentlichen Drucks und symbolischer Gesten sich erst noch erweisen muss (Rütters 1995: 291-320; Scherrer/Greven 2001: 76-80).

Ebenfalls auf Mechanismen des *blaming and shaming*, d.h. der Mobilisierung von fragiler Öffentlichkeits- als Konsumentenmacht, beruhen verschiedene *Social Labeling Initiatives*, wie die „Saubere Kleidung Kampagne“ im Textilsektor oder die *Ethnical Trading Initiative* in Großbritannien. Auch hier lassen sich historische Vorbilder in Käuferboykotts der 1980er Jahre identifizieren: gegen Coca Cola anlässlich massiver Unterdrückung von Gewerkschaftsrechten in Guatemala oder gegen Nike, das in asiatischen Tochterunternehmen Kinderarbeit zuließ (ebd.: 129f.; 132f.; Watermann 2001: 68ff.; Curbach 2003: 83f.).

Schließlich sind *Internationale Rahmenabkommen* (IRA) in einzelnen MNK formal vereinbart worden. Sie weisen als Regelungsmaterie ebenfalls soziale Mindeststandards, das Verbot von Kinderarbeit und Gewerkschaftsrechte auf, die nicht nur in den meist europäischen Konzernzentralen, sondern auch in Tochter- und Zulieferunternehmen in Drittweltländern eingehalten werden sollen. Im Unterschied zu den betrieblichen Verhaltenskodizes werden hier formalisierte Implementations- und Kontrollverfahren unter Einbeziehung von Gewerkschaften und Betriebsvertretungen festgeschrieben, so dass ihre Verpflichtungsfähigkeit höher eingeschätzt werden kann (Wills 2002). Insgesamt bestehen ca. 122 private Regulierungsinitiativen zu Beschäftigungsstandards (Zimmer 2002: 193ff.) – davon allerdings weniger als 20% IRA (Willms 2003: 683). Die Verpflichtung von Unternehmen auf die Einhaltung internationaler Sozialnormen und Gewerkschaftsrechte weist allerdings nur eine geringe, wenngleich wachsende Reichweite auf. Beteiligt waren ursprünglich europäische Großbetriebe (von Ikea über Danone bis zu VW) in öffentlichkeitssensiblen Branchen; inzwischen darüber hinaus auch mittlere Betriebe – etwa Zulieferfirmen der Automobilindustrie und Familienunternehmen mit traditioneller Mitbestimmungskultur. Die Durchsetzungschancen bleiben angesichts fragiler Konsumenten- und eingeschränkter Gewerkschaftsmacht insbesondere in den Entwicklungs- und Schwellenländern fragwürdig. Noch ist nicht erwiesen, dass es sich nicht nur um kosmetische Maßnahmen und eine eher symbolische Politik betrieblicher Public Relation handelt.

Internationale Tarifverträge im subsidiären Mehrebenensystem in der Handelsschifffahrt

Internationale Kollektivvereinbarungen als weitestgehende Form privater Governance in der Wirtschaft existieren bisher nur in einem wenig bekannten Sonderfall. Lange

Zeit galt das System der Tarifautonomie als nicht auf die internationale Ebene transformierbar und generell inexistent (s.o.). Übersehen wurde ein seit den 1950er Jahren sukzessive etabliertes *subsidiäres Mehrebenensystem* industrieller Beziehungen in der globalisierten Handelsschifffahrt. Es entstand im Segment der sogenannten „Billig-“, „Schatten-“ oder „Gelegenheitsflaggen“,⁴ internationale Schiffsregister in einzelnen Entwicklungsländern, die seit den 1920er Jahren unter der Protektion der USA entstanden und als Steuerparadiese, gewerkschaftsfrei und mit unterreguliertem Sozial-, Arbeits- und Sicherheitsrecht – sozusagen als eine Art „maritime freie Produktionszone“ – internationales maritimes Kapital anzogen. In diesem anfangs vollkommen unregulierten und über Jahrzehnte expandierenden Raum entstand ein singuläres internationales Tarifvertragssystem im Rahmen einer internationalen Gewerkschaftsorganisation, der ITF. Es entstand als Kooperationsprojekt heterogener und egoistischer maritimer Nationalgewerkschaften gegen Widerstände der Arbeitgeberseite als ein privates, sozusagen zwischengewerkschaftliches Regime, das ein *subsidiäres Mehrebenensystem* industrieller Beziehungen in einem vormals komplett unregulierten Seetransportsektor etabliert und internationales maritimes Kapital konfliktorisch eingebunden hat (vgl. ausführlich Koch-Baumgarten 1999a und b, 2003).

Nationale Kollektivverhandlungen in den maritimen Transportindustrien blieben als dominante Verhandlungsebene erhalten. Sie wurden aber in ein komplexes internationales – an ILO-Sozialstandards angelehntes – Regelwerk eingebunden. Es grenzt nationale und internationale Tarifkompetenzen ab. Es legt internationale Mindestnormen für Löhne, Arbeitszeiten, Urlaubsansprüche, Arbeitssicherheit usw. fest und entwickelte ein abgestuftes und flexibles System internationaler Tarifabkommen, die von ITF-Mitgliedsverbänden weltweit ausgehandelt werden. Es führte Ausgleichszahlungen der Reeder für national durch den Wechsel zu Schattenflaggen eingesparte Sozialleistungen ein, die an einen unabhängigen Internationalen Sozialfonds geleistet werden, aus dem weltweit Wohlfahrtsprojekte für Seeleute finanziert werden. Gleichzeitig wurden Entscheidungsverfahren und -gremien zur Festlegung der internationalen Mindeststandards und Tarifverträge institutionalisiert und Implementations- wie effektive Kontrollverfahren entwickelt. Als besonders wichtig erwies sich die Anerkennung des Prinzips von Hafen-gewerkschaftskontrollen in Anlehnung an das zwischenstaatliche Regime zur Ha-

⁴ In einer anerkannten Definition (ITF 2003): „A flag of convenience ship is one that flies the flag of a country other than the country of ownership“, so dass kein „genuine link“ zwischen Schiffseigentümer und Flagge besteht. Für die Charakterisierung einer Flagge als Gelegenheitsflagge wird daher der Anteil internationalen Reederkapitals an der Nationalflotte, die Anerkennung, Kontrolle und Durchsetzung internationaler sozialer Mindeststandards, von Menschen- bzw. Gewerkschaftsrechten (wie sie in Konventionen der ILO kodifiziert sind) und von internationalen Sicherheits- und Umweltnormen der IMO. 2003 sind 28 internationale Register von der ITF zu Flags of Convenience (FOC) erklärt und fallen damit unter internationale Kollektivvertragskompetenzen. Dazu gehören neben einer Vielzahl von kleinen Ländern wie Bolivien, Kambodscha, Myanmar die bereits klassischen FOC-Ländern Liberia und Panama, sowie die Bahamas, Malta und Zypern – d.h. fünf der sechs größten Handelsflotten der Welt.

fenstaatenkontrolle,⁵ und der daraus folgende Aufbau eines weltweiten Netzes von aktuell 130 Inspektoren in Häfen von 45 Ländern (ITF 2003). In einer Vielzahl von Häfen können internationale Tarifnormen auf Schiffen unter Gelegenheitsflaggen durch die Verbände des Hafenstaates kontrolliert und eventuell durch industrielle Aktionen – bis zum Boykott – durchgesetzt werden. Was hier so harmlos klingt, ist faktisch eine spektakuläre Neuregelung – *und zwar eine Internationalisierung* – von staatlichen und gewerkschaftlichen Souveränitätsrechten, denn Schiffe galten traditionell als extraterritoriale Hoheitsgebiete des Flaggenstaates (wie Botschaften), so dass sie dessen ausschließlicher Jurisdiktion und Kontrolle unterlagen.

Internationale Kollektivverträge wurden zuerst in den 1950er Jahren als Betriebsvereinbarungen auf unternormigen Schiffen unter Billigflaggen konfliktorisch durchgesetzt. Es handelte sich um wenige, kaum verpflichtungsfähige Ausnahmen, die 1957 nur 4% der unter Schattenflaggen fahrenden Schiffe erfassten (Koch-Baumgarten 1999a: 533). Erstmals konnte 2000 als Novum ein Kollektivvertrag in Verhandlungen direkt zwischen einer Globalen Gewerkschaft (ITF) und einem internationalen Arbeitgeberverband (IMEC) vereinbart werden, der für 60.000 Seeleute in 43 Ländern gilt. Insgesamt kann das internationale System industrieller Beziehungen kaum mit zentralisierten, korporatistischen Systemen Nord- und Mitteleuropas verglichen werden; dennoch bleibt es bei aller Flexibilität und Dezentralität nicht „wirkungsohnmächtig“: Immerhin sollen heute etwa 30-40% aller Schiffe unter Billigflaggen kollektivvertraglich erfasst sein (ITF 2003).

Allerdings weist das transnationale Kollektivvertragssystem alle Schwächen internationaler Regime auf: Es ist demokratisch nicht ausreichend legitimiert und wird von hegemonialen Interessen der europäisch-amerikanischen Hochlohnregionen dominiert. Fehlende Transparenz, ungleich verteilte Zugänge zum Entscheidungsprozess, Nord-Süd-Machtasymmetrien und Hegemonialkräfte charakterisieren das multilaterale Kollektivvertragssystem und seine Entscheidungsverfahren. Es steht insofern unter erheblichem Legitimationsdruck (Koch-Baumgarten 1999b: 433ff.). Implementations- und Kontrollprobleme bleiben ein gravierendes Problem, so dass Regelbruch (insbesondere der Gewerkschaften aus Niedriglohnregionen und kooperationsunwilliger Reeder) verbreitet ist.

Dass entgegen allen pessimistischen Perspektiven der Industrial Relations-Literatur in der Handelsschifffahrt ein internationales Regulationsregime etabliert werden konnte, hat eine Vielzahl von Gründen. Erstens ist der Seetransport ein avantgardistisches Globalisierungsfeld, das fast vollständig internationalisiert ist. So liegt der Anteil der Billigflaggen an der Welthandelsflotte heute bei mehr als 50%; die deutsche Flotte war 2001 zu knapp 75% ausgeflaggt (ITF 2003) – mit weitreichenden Negativfolgen für nationale Beschäftigungsmöglichkeiten, gewerkschaftliche Handlungsmacht und nationale kollektivvertragliche Regulierung. Die weitreichende Erosion nationalgewerkschaftlicher Handlungsmacht erzwang die

⁵ Hafenstaaten(gewerkschafts)kontrollen ermächtigen Hafenstaaten (-gewerkschaften), die Einhaltung internationaler Sozial-, Sicherheits- und Tarifnormen auf Schiffen aller Flaggen zu kontrollieren. Vormalig war diese Kontrollfunktion an den Flaggenstaat (Flaggenals Souveränitätsprinzip) gebunden (vgl. Koch-Baumgarten 1999a: 456-461).

transnationale Kooperation, die jedoch erst in einem drei Jahrzehnte währenden Konstitutionsprozess und nach schweren Konflikten um Tariffrechte zustande kam (Koch-Baumgarten 1999b).

Dafür bedurfte es zweitens verschiedener institutioneller Voraussetzungen: So war mit der ITF eine funktionsfähige und anerkannte internationale Organisation als Forum der Regimeformation gegeben. Intern bedurfte es einer spezifischen Interessenskonstellation zur Überwindung struktureller Kooperationsbarrieren. Erst die Interessensymmetrie der gewerkschaftlichen Vetoplayer bzw. Großmächte aus Europa und den USA, den Hochstandardregionen, machte eine Regimebildung möglich. Entgegengesetzte Interessen aus den Niedrigstandardregionen waren entweder in den Entscheidungsprozessen nicht vertreten oder unterrepräsentiert, so dass es sich um eine Form advokatorischer – und demokratietheoretisch nicht unproblematischer – transnationaler Tarifpolitik handelt. Extern bedurften die multinationalen industriellen Beziehungen zwischenstaatlicher Regulierungen, darunter die Kodifizierung eines internationalen Arbeitsrechts in der tripartistischen ILO, eine Vielzahl sicherheitstechnischer Regelungen im Rahmen der International Maritime Organisation und das zwischenstaatliche Regime zur Hafenstaatenkontrolle (Koch-Baumgarten 1999a: 456-61).

Fazit

Auch wenn aus der Global Governance und einer entstehenden Weltsozialordnung NGOs einschließlich der Gewerkschaftsinternationalen als Akteure nicht wegzudenken sind, so ist das multilaterale Regelungswerk bisher nicht mehr als ein Patchwork von nur begrenzter Reichweite, gekennzeichnet durch gravierende Implementations-, Steuerungs- und Kontrolldefizite. Es handelt sich häufig um „soft law“ und um einen „networked minimalism“ (Nye/Keohane 2000: 14, 37) in allen Politikfeldern, besonders ausgeprägt in den sozial- und wirtschaftspolitischen Handlungsfeldern der Gewerkschaften. Nicht zuletzt kennzeichnen Demokratiedefizite private und zwischenstaatliche Regime gleichermaßen. NGOs und Globale Gewerkschaften bilden zwar bislang das einzige auf Dauer angelegte gesellschaftliche Korrektiv staatlich-exekutiver Dominanz in der internationalen Politikarena, sie selbst verfügen aber über eine bestenfalls eingeschränkte Legitimation durch eine partikulare Wählerschaft. Elitenkommunikation, informelle Verfahren, lange Legitimationsketten, ungleiche Partizipationschancen und Einflussmacht für regionale, sektorale und Geschlechtsgruppen bleiben für interne Entscheidungsprozesse grundlegend und schränken die Binnendemokratie ein. Bis 1990 existierte sogar eine „Zweiklassenmitgliedschaft“ auf der Basis unterschiedlicher finanzieller Beitragsleistungen (Koch-Baumgarten 1999a: 327ff.; Rütters 1995: 164ff.; Curbach 2003: 130, 135f.; Klein 2002: 4).

Insofern werden „karge materielle Politikergebnisse“ den NGOs insgesamt ins Stammbuch geschrieben (Klein 2002: 5). Internationale Gewerkschaftspolitik galt schon immer als Welt der „kleinen Taten und großen Gesten“ (Herrmann 1994). Private Regime unterscheiden sich hier nicht prinzipiell von zwischenstaatlichen. Grundsätzlich ergänzen sie die Steuerungskapazität in der internationalen Politikarena, ohne die Steuerungsdefizite im Nationalstaat ausgleichen zu können.

Literatur

- Alemann, U. v./Heinze, R. G. (Hg.) (1979): Verbände und Staat. Vom Pluralismus zum Korporatismus. Analysen, Positionen, Dokumente. Opladen.
- Altvater, E./Brunnengräber, A. (2002): NGOs im Spannungsfeld von Lobbyarbeit und öffentlichem Protest. In: *ApuZ*, 6-7: 6-14.
- Beck, U. (2002): Macht und Gegenmacht im Globalen Zeitalter. Neue Weltpolitische Ökonomie. Frankfurt a.M.
- Beck, U. (1997): Was ist Globalisierung. Frankfurt a.M.
- Behrens, M. (2004): Global Governance. In: Benz (2004a): 103-124.
- Benz, A. (Hg.) (2004a): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. Wiesbaden 2004.
- Benz, A. (2004b): Einleitung: Governance – Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept. In: Benz (2004a): 11-28.
- Benz, A. (1997): Kooperativer Staat? Gesellschaftliche Einflussnahme auf staatliche Steuerung. In: Klein, A./Schmalz-Bruns, R. (Hg.): Politische Beteiligung und Bürgerengagement in Deutschland. Baden-Baden: 88-113.
- Brandt, U. u.a. (Hg.) (2001): Nichtregierungsorganisationen in der Transformation des Staates. Münster.
- Brown, D. et al (2000): Globalisation, NGOs and Multisectoral Relations. In: Nye/Donahue (2000): 271-296.
- Cerny, P. G. (1999): Globalisation, governance and complexity. In: Prakesh, A./ Hart, J. A. (Eds.) (1999): Globalisation and Governance. London, New York: 188-212.
- Crouch, C./Traxler, F. (Eds.) (1996): Organized Industrial Relations in Europe: What Future? Aldershot u.a.
- Curbach, J. (2003): Global Governance und NGOs. Transnationale Zivilgesellschaft in internationalen Politiknetzwerken. Opladen.
- Czada, R./Schmidt, M.G. (Hg.) (1993): Verhandlungsdemokratie, Interessenvermittlung, Regierbarkeit. Opladen.
- Esping-Anderson, G. (1997): After the Golden Age? Welfare State Dilemmas in a Global Economy. In: Esping-Anderson, G. (Ed.) (1997): Welfare States in Transition. National Adaptions in Global Economies. London: 1-31.
- Frantz, C. (2002): NGOs in der sozialwissenschaftlichen Debatte. In: Frantz, C./Zimmer, A. (Hg.) (2002): Zivilgesellschaft international. Alte und neue NGOs. Opladen: 51-81.
- Giddens, A. (1997): Jenseits von links und rechts. Die Zukunft radikaler Demokratie. Frankfurt a.M.
- Habermas, J. (1998): Die postnationale Konstellation. Politische Essays. Frankfurt a.M.
- Hartmann, J. (2001): Das politische System der Europäischen Union: Eine Einführung. Frankfurt a.M., New York.
- Held, D. u.a. (1999): Global Transformations. Politics, Economics and Culture. Cambridge, Oxford.
- Held, D./McGrew, A. (Eds.) (2000): The Global Transformation Reader. An Introduction to the Globalization Debate. Cambridge.
- Herrmann, K.G. (1994): Die Geschichte des Internationalen Bergarbeiterverbandes. Frankfurt a.M.
- Höffe, O. (1999): Demokratie im Zeitalter der Globalisierung. München.
- ITF (2003): Flags of Convenience Campaign Report 2001/02, London
[http://www.itf.org.uk/seafarers/foc/report_2001/pages.s01-18.html].
- Jacobi, O. (1996): Supranationale Arbeitsbeziehungen in Europa. Ein Literaturbericht. In: Mückenberger, U./Schmidt, E./Zoll, R. (Hg.) (1996): Die Modernisierung der Gewerkschaften in Europa. Münster: 116-136.
- Jessop, B. (2002): The Future of the Capitalist State. Cambridge u.a.
- Keck, O. (1991): Der neue Internationalismus in der Theorie der Internationalen Politik. In: Politische Vierteljahresschrift (4): 635-653.
- Keller, B. (1995): Perspektiven europäischer Kollektivverhandlungen – vor und nach Maastricht. In: Zeitschrift für Soziologie, 24 (4): 243-262.
- Keller, B. (1999): Supranationale Regulierung von Arbeitsverhältnissen. Das Beispiel der EU. In: WSI-Mitteilungen, 52 (2): 109-118.
- Kevenhörster, P. (2001): Parlamentarische Demokratie unter dem Vorzeichen der Globalisierung. In: Robert, R. (Hg.) (2001): Bundesrepublik Deutschland. Politisches System und Globalisierung. Eine Einführung. Münster u.a.: 153-174.

- Klein, A. (2001): Der Diskurs der Zivilgesellschaft. Politische Kontexte und demokratietheoretische Bezüge der neueren Begriffsverwendung. Opladen.
- Klein, A. (2002): Überschätzte Akteure. Die NGOs als Hoffnungsträger transnationaler Demokratisierung. In: *ApuZ* (6-7): 3-14.
- Koch-Baumgarten, S. (1999a): Gewerkschaftsinternationalismus und die Herausforderung der Globalisierung – Das Beispiel der Internationalen Transportarbeiterföderation (ITF). Frankfurt a.M./New York.
- Koch-Baumgarten, S. (1999b): Konflikt und Kooperation in internationalen Gewerkschaftsbeziehungen unter Bedingungen der Globalisierung. Multinationale Tarifpolitik in der Handelsschifffahrt. In: *Industrielle Beziehungen*, 5 (1): 413-437.
- Koch-Baumgarten, S. (2001): Policy Instruments of Trade Union Internationalism. In: Bart De Wilde (Ed.) (2001): *The Past and Future of International Trade Unionism*. International Conference Ghent (Belgium) May 19-20, 2000. Ghent: 136-154.
- Koch-Baumgarten, S. (2003): Politik jenseits des Nationalstaats: Globalisierung, Global Governance und industrielle Beziehungen. Discussion papers, hrsg. vom Institut für Politikwissenschaft der Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg, Bd. 3, Magdeburg.
- Kohler-Koch, B. (1991): Inselillusion und Interdependenz: Nationales Regieren unter den Bedingungen von „international governance“. In: Blanke, B./Wollmann, H. (Hg.) (1991): *Die alte Bundesrepublik. Kontinuität und Wandel*. In: *Leviathan*. Sonderheft 12, Opladen: 45-67.
- Kohler-Koch, B. (1993): Die Welt regieren ohne Weltregierung. In: Böhret, C./Wewer, G. (Hg.) (1993): *Regieren im 21. Jahrhundert – Zwischen Globalisierung und Regionalisierung*. Festgabe für Hans-Hermann Hartwich zum 65. Geburtstag. Opladen: 109-41.
- Kohler-Koch, B. (1998): Einleitung. Effizienz und Demokratie: Probleme des Regierens in entgrenzten Räumen. In: Kohler-Koch, B. (Hg.): *Regieren in entgrenzten Räumen*. In: *PVS-Sonderheft 29*, Opladen: 11-28.
- Korte, K.-R. (2002): Regieren in modernen Zeiten. In: *Gewerkschaftliche Monatshefte*, 53 (8): 442-449.
- Krasner, S.D. (Ed.) (1983): *International Regimes*. Ithaca, New York, London.
- Krüger, S. (2001): Netzwerke für eine nachhaltige Gesellschaft. Zur Realität sozial-ökologischer Bündnisse zwischen Gewerkschaften und NGOs. In: Walk/Brunnengräber/Klein (2001b): 215-238.
- Lecher, W./Platzer, H.-W. (1994): Europäische Union – Europäische Arbeitsbeziehungen? Nationale Voraussetzungen und internationaler Rahmen. Köln.
- Lessenich, S. (2003): *Dynamischer Immobilismus. Kontinuität und Wandel im deutschen Sozialmodell*. Frankfurt a.M./New York.
- Linden, M. van der (2000): Conclusion: The Past and Future of International Trade Unionism. In: Carew, A. u.a. (Eds.) (2000): *The International Confederation of Free Trade Unions*. Bern: 519-542.
- Martens, K. (2002): Alte und neue Players – eine Begriffsbestimmung. In: Frantz, C./Zimmer, A. (Hg.) (2002): *Zivilgesellschaft international. Alte und neue NGOs*. Opladen: 25-49.
- Mayntz, R. (2004): Governance im modernen Staat. In: Benz (2004a): 65-76.
- Mayntz, R. (1993): Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen. In: Héritier, A. (Hg.) (1993): *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*. In: *PVS-Sonderheft 24*, Opladen: 39-56.
- Messner, D. (Hg.) (1998): *Die Zukunft des Staates und der Politik*. Bonn.
- Messner, D./Nuscheler, F. (1996): Global Governance. Organisationselemente und Säulen einer Weltordnungspolitik. In: Messner, D./Nuscheler, F. (Hg.) (1996): *Weltkonferenzen und Weltberichte. Ein Wegweiser für die internationale Diskussion*. Bonn: 17-37.
- Müller, T./Platzer, H.-W./Rüb, S. (2004): Globale Arbeitsbeziehungen in globalen Konzernen? Zur Transnationalisierung betrieblicher und gewerkschaftlicher Politik. Eine vergleichende Fallstudie. Wiesbaden.
- Müller-Jentsch, W. (1997): *Soziologie der Industriellen Beziehungen. Eine Einführung*. 2. Aufl., Frankfurt a.M./New York.
- Nölke, A. (Hg.) (1997): *Internationale Zivilgesellschaft*. Leipzig.
- Nohlen, D. (2001): Globalisierung. In: Nohlen, D. (Hg.) (2001): *Kleines Lexikon der Politik*, München: 181-183.
- Northrup, H.R./Rowan, R.L. (1979): *Multinational Collective Bargaining Attempts (= Multinational Industrial Relations Series No 6)*. University of Pennsylvania, Wharton School, Industrial Research Unit.
- Nye, J. S. (Jr.)/Donahue, J. D. (Eds.) (2000): *Governance in a Globalizing World*. Cambridge/Washington.

- Nye, J. S. (Jr.)/Keohane, R. O. (2000): Introduction. In: Nye/Donahue (2000): 1-44.
- Regini, M. (Ed.) (1994): *The Future of Labour Movements*. London u.a.
- Reutter, W. (1994): Gewerkschaften und Menschenrechte. Der Beitrag der Internationalen Textil-, Bekleidungs- und Lederarbeiter Vereinigung zur Verteidigung von Gewerkschafts- und Menschenrechten. In: WSI-Mitteilungen, 47 (8): 516-523.
- Rittberger, V. (2000): Welt regieren ohne Weltstaat. In: Menzel, U. (Hg.) (2000): *Vom ewigen Frieden und vom Wohlstand der Nationen*. Frankfurt a.M.: 188-218.
- Robert, R. (Hg.) (2001): *Bundesrepublik Deutschland. Politisches System und Globalisierung. Eine Einführung*. Münster u.a.
- Rosenau, J. N. (1990): *Turbulence in World Politics. A Theory of Change and Continuity*. Princeton.
- Rosenau, J. N./Czempiel, E.-O. (Eds.) (1992): *Governance without Government*. New York.
- Röttger, B. (2001): Jenseits des Staats: Der Positivismus der Geschäftsführer. In: Berndt, M./Sack, D. (Hg.) (2001): *Global Governance? Voraussetzungen und Formen demokratischer Beteiligung im Zeichen der Globalisierung*. Wiesbaden: 147-161.
- Rütters, P. (1995): *Struktur und Politik internationaler Gewerkschaftsorganisationen*. Unveröff. Ms., Berlin.
- Scharpf, F. W. (1993): Legitimationsprobleme der Globalisierung. Regieren in Verhandlungssystemen. In: Böhret, C./Wewer, G. (Hg.) (1993): *Regieren im 21. Jahrhundert – Zwischen Globalisierung und Regionalisierung. Festgabe für Hans-Hermann Hartwich zum 65. Geburtstag*. Opladen: 165-85.
- Scharpf, F. W. (1998): Die Problemlösungsfähigkeit der Mehrebenenpolitik in Europa. In: Kohler-Koch, B. (Hg.) (1998): *Regieren in entgrenzten Räumen*. In: PVS-Sonderheft 29, Opladen: 121-145.
- Scherrer, C./Greven T./Frank V. (1998): *Sozialklauseln – Arbeitsrechte im Welthandel*. Münster.
- Scherrer, C./Greven T. (2001): *Global Rules for Trade: Codes of Conduct, Social Labeling Workers' Rights Clauses*. Münster.
- Schmitz, H. P. (1997): NGOs und internationale Menschenrechtspolitik. In: Nölke, A. (Hg.) (1997): *Internationale Zivilgesellschaft*. Leipzig: 27-67.
- Streeck, W. (Hg.) (1994): *Staat und Verbände*. In: PVS Sonderheft 25, Opladen.
- Streeck, W. (Hg.) (1998): *Internationale Wirtschaft, nationale Demokratie. Herausforderungen für die Demokratietheorie*. Frankfurt a.M./New York.
- Streeck, W. (1998a): *The Internationalization of Industrial Relations in Europe. Prospects and Problems* [= MPI für Gesellschaftsforschung, Discussion Paper 98/2]. Köln.
- Take, I. (2002): *NGOs im Wandel. Von der Graswurzel auf das diplomatische Parkett*. Wiesbaden.
- Tudyka, K. P./Etty, T./Sucha, M. (1978): *Macht ohne Grenzen und grenzenlose Ohnmacht. Arbeitnehmerbewußtsein und die Bedingungen gewerkschaftlicher Gegenstrategien in multinationalen Konzernen*. Frankfurt a.M.
- Wahl, P. (2001): „Sie küssten und sie schlugen sich“ – Zum Verhältnis von NGO und internationalen Regierungsorganisationen. In: Brandt (2001): 121-139.
- Walk, A./Brunnengräber, A. (2000): *Die Globalisierungswächter. NGOs und ihre transnationalen Netze im Konfliktfeld Klima*. Münster.
- Walk, H./Klein, A./Brunnengräber, A. (2001a): NGOs – Die „Entschleuniger“ der Globalisierung. Einleitung. In: Walk/ Klein/Brunnengräber (2001b): 9-22.
- Walk, H./ Klein, A./Brunnengräber, A. (Hg.) (2001b): *NGOs als Legitimationsressource. Zivilgesellschaftliche Partizipationsformen im Globalisierungsprozess*. Opladen.
- Waterman, P. (2001): *Globalization, Social Movements and the New Internationalisms*. London, New York.
- Wills, J. (2002): Bargaining for the Space to Organize in the Global Economy: A Review of the Accor-IUF Trade Union Rights Agreement. In: *Review of International Political Economy*: 675-700.
- Windmuller, J. P. (1995): *International Trade Secretariates – The Industrial Trade Union Internationals*. Washington D.C.
- Zimmer, S. (2002): *Jenseits von Arbeit und Kapital? Unternehmerverbände und Gewerkschaften im Zeitalter der Globalisierung*. Opladen 2002.
- Zürn, M. (1998): *Regieren jenseits des Nationalstaats*. Frankfurt/M.